



L'accès au foncier des investisseurs : dispositifs de régulation existants et potentiels à Madagascar

B.S. Andriamanalina^a et P. Burnod^b

^aObservatoire du Foncier Madagascar, Rue Pierre Stibbe - Bâtiment des Services topographiques Anosy, 101 Antananarivo, Madagascar

^bCIRAD UMR Tetis, c/o Observatoire du foncier Madagascar, 101 Antananarivo, Madagascar
beby.ranaivobarijaona@observatoire-foncier.mg

Résumé

A Madagascar, depuis 2005, une cinquantaine de projets d'investissement ont été recensés dans le domaine agricole mais plus du tiers a été abandonné du fait notamment de l'instabilité politique et, surtout, faute de financement et de plan économique solide ou à cause d'oppositions sociales provoquées par un manque de transparence lors des négociations pour l'accès au foncier.

A priori, Madagascar est doté d'un arsenal juridique offrant un cadre de régulation aux investissements à base foncière : des lois foncières protégeant les droits fonciers locaux, une loi sur les investissements et un décret pour éviter les dommages sociaux et environnementaux. Mais les risques pour les populations locales et, à moyen terme pour les investisseurs, ne proviennent pas d'un manque de législation mais d'une tension entre les lois et leur mise en œuvre effective et transparente.

Dans ce contexte, la contribution vise à analyser la nature et l'opérationnalité des dispositifs de régulation existants à Madagascar et possibles aux vues d'autres expériences à l'international. Les différentes parties traitent des dispositifs visant à : sélectionner les formes d'investissement de manière transparente (partie 1), sécuriser les droits fonciers (partie 2), améliorer les consultations (partie 3), définir les engagements des investisseurs et en assurer le respect (partie 4). Chaque partie discute de la pertinence et des limites des outils de régulation en général et à Madagascar. La conclusion expose, sous formes de piste de réflexion et de façon détaillée, des propositions de dispositifs de régulation.

Mots clés : investissements, foncier, régulation, agriculture, Madagascar

Introduction

A Madagascar, entre 2005 et 2010, une cinquantaine de projets d'investissements agricoles sont annoncés mais plus d'un tiers abandonnés du fait de l'instabilité politique et, surtout, faute de plan économique suffisamment solide (Andrianirina-Ratsialonana et al. 2010). Toutefois, la dynamique d'investissement continue et figure à nouveau dans l'agenda politique. La nouvelle Politique Sectorielle Agriculture-Elevage-Pêche (PSAEP) 2014-2025, prévoit, en plus de l'amélioration de la productivité des exploitations familiales, l'extension des zones d'investissements agricoles sur 2 millions d'hectares aux bénéfices de projets privés orientés vers l'exportation.

Concilier l'appui aux agricultures familiales et l'accueil de l'investissement privé n'est pas exempt de difficultés. A Madagascar, toutes les conditions légales semblent *a priori* réunies pour coupler accueil et régulation des investissements. Depuis la réforme de 2005, les lois foncières reconnaissent les droits fonciers locaux et permettent la décentralisation de la gestion foncière. Elles obligent l'Etat et ses services à ne céder aux investisseurs que des terres inoccupées. En parallèle, depuis cette même période, de nouveaux dispositifs font la promotion de l'investissement (loi et guichet unique des investissements). Un décret existe également pour assurer que les investissements maîtrisent les risques environnementaux et sociaux.

Mais les premières études sur les parcours institutionnels suivis par les opérateurs pour accéder au foncier révèlent que les risques pour les populations locales et, à moyen terme pour les investisseurs, ne proviennent pas d'un manque de législation mais d'une tension entre les lois et leur mise en œuvre effective (Teyssier et al., 2010 ; Andrianirina-Ratsialonana et al., 2010). Ces législations sont modelées ou ignorées par les différentes parties prenantes pour que le projet puisse avancer (Burnod et al., 2013a&b). Les conséquences sont des conflits fonciers marquants relayés régulièrement par la presse nationale et internationale.

Dans ce contexte, quels sont alors, au-delà des lois, les différents dispositifs qui peuvent contribuer à réguler les investissements fonciers? L'objectif de la contribution est d'analyser la nature et l'opérationnalité des dispositifs de régulation existants à Madagascar ou possibles aux vues d'autres expériences à l'international.

La communication s'appuie sur des études de cas dans le secteur agricole malgache, d'analyses comparatives multi-pays, ainsi que sur la capitalisation des expériences nationales et internationales des membres de l'équipe de l'Observatoire, composée de praticiens et de chercheurs.

La communication analyse successivement les outils de régulation présents et possibles dans le contexte malgache en lien avec le foncier. Elle présente et analyse la pertinence des dispositifs visant à : sélectionner les formes d'investissement de manière transparente (partie 1), sécuriser les droits fonciers (partie 2), améliorer les consultations (partie 3), définir les engagements des investisseurs et en assurer le respect (partie 4). La conclusion, sous forme de discussions, propose des dispositifs de régulation et pointe la diversité des acteurs et leurs ancrages à différentes échelles territoriales pour en assurer l'opérationnalité.

1 Sélection des formes d'investissements ou des investisseurs

1.1 Des débats limités sur les formes d'investissements privés

Le secteur agricole des pays du Sud a besoin d'investissements pour fournir une production agricole diversifiée, créer des emplois et assurer la gestion durable des ressources. Mais, à Madagascar, ni les politiques agricoles ni les politiques foncières n'abordent frontalement les formes d'agriculture à promouvoir (grande plantation, agriculture contractuelle, joint venture, autre). La position par défaut est celle de la coexistence des formes d'agriculture.

1.2 Des outils existants de promotion et de cadrage des investissements

L'**Economic Development Board of Madagascar (EDBM)**, créée en 2006, joue le rôle de guichet unique d'accueil des investisseurs. Il assure la promotion, plus que la régulation des investissements (absence de sélection des investisseurs, faibles capacités de contrôle). Il peine à assurer ses fonctions, faute de financement durant la crise politique nationale [2009-2013], et à être l'unique porte d'entrée des investisseurs (Andrianirina-Ratsialonana et al., 2010).

Relativement au foncier, la **loi sur les investissements (loi n°2007-036)** a induit un changement conséquent par rapport aux lois précédentes en autorisant et facilitant l'accès des investisseurs étrangers à la propriété foncière. Elle supprime les trois obligations requises antérieurement (Pasquier et al., 2008) : investir plus de 500 000 USD; respecter un plan d'investissement et de dépenses précis; déposer une demande de bail auprès du Premier ministre. Les investisseurs doivent uniquement se constituer en société de droit malgache, réaliser un business plan et solliciter une autorisation d'acquisition foncière auprès de l'EDBM. Ils doivent ensuite s'adresser aux services fonciers pour obtenir un titre foncier et peuvent disposer de leur bien et même le vendre¹.

Dans les faits, la mise en œuvre de cette loi est limitée, faute de décret d'application mais également suite à la réticence des services fonciers que l'EDBM intervienne dans le contrôle de l'accès au foncier (Burnod et al., 2013 a). Ainsi, la seule voie légale d'accès au foncier pour les étrangers demeure celle du bail contracté avec un privé ou avec l'Etat, et relève dans ce dernier cas de la seule responsabilité des services fonciers.

Par ailleurs, le **Ministère en charge du foncier** a émis une **nouvelle circulaire relative à l'accès des investisseurs à de grandes superficies foncières (plus de 2 500 ha)**² contrecarrant la loi sur l'investissement. Interdisant implicitement l'accès à la propriété, la circulaire n'autorise l'accès à de grandes superficies qu'à travers le bail d'une durée de 50 ou 99 ans et ce, pour les nationaux comme pour les étrangers (dans la pratique, le bail est réduit à 30 ans). Elle impose, sous réserve d'évaluation positive, la délivrance d'une autorisation de prospection. Malgré une réforme foncière pro-décentralisation, ces nouvelles modalités attestent de la volonté de l'Etat central de rappeler son autorité au sein de l'administration foncière, aux Chefs de région³ et aux autres institutions, et de contrôler les ressources liées aux transactions (Burnod et al., 2011b et 2013b). L'implication d'un comité d'approbation⁴

¹ La spéculation foncière n'est toutefois pas autorisée. Aussi, les acheteurs étrangers potentiels doivent détenir également une autorisation de l'EDBM.

² Circulaire 321-10/MATD/SG/DGSF. Cette circulaire ne précise aucun rôle pour l'EDBM.

³ Certains attribuaient des terres aux investisseurs via des Zones d'Investissements informelles (cf. infra).

⁴ Le ministère en charge du foncier coordonne ce processus en convoquant un comité interministériel voire, le Conseil des Ministres si nécessaire.

pour acter une demande de prospection de terrain permet néanmoins d'éviter un monopole du pouvoir par un seul ministère et, par suite, un partage des risques en cas de contestations sociales⁵.

1.3 Absence d'incitation à certaines formes d'investissements

Les politiques foncières ne tentent pas de rendre les plantations à grande échelle moins attractives. La multiplication par 10 des redevances foncières (de 1 à 10 USD/ha) en 2011 a été réalisée plus dans une logique d'augmentation des rentes de l'Etat que de limitation des grandes plantations. A la différence de l'Argentine⁶ (Vorley et al., 2012), les superficies attribuées ne sont pas plafonnées. De même, le choix d'augmenter de façon progressive la superficie du bail sous réserve d'une mise en valeur conforme au cahier de charges semble plus résulter d'une logique de pression imposée à certains investisseurs que d'une nouvelle politique de limitation des superficies attribuées.

1.4 Sélection des investisseurs

La sélection des investisseurs opère à deux niveaux. Un premier est international et dépend des politiques des institutions financières internationales, un second niveau relève de la politique des institutions du pays hôte de l'investissement.

1.4.1 Au niveau international : conditionnement de l'accès au financement

Certains établissements financiers (Equator Principles Financial Institutions - EPFIs) ont adopté les Principes de l'Equateur⁷ (EP). Ils doivent s'assurer que les projets de plus de 10 millions USD qu'ils financent ou garantissent soient réalisés d'une manière socialement responsable et respectueuse de l'environnement. Couvrant plus de 70 % des financements des projets internationaux visant les pays émergents, les EPFIs disposent ainsi d'un fort pouvoir de levier en termes socio-environnementaux (Acosta, 2013). Mais la mise en œuvre de ces principes connaît plusieurs limites. Pour demeurer concurrentiel, certains EPFIs signataires continuent à financer des projets non durables (Balch, 2013 ; Wörsdörfer, 2013). Du fait du caractère non contraignant des principes (op cit.), ni les emprunteurs ni les prêteurs ne sont redevables envers les communautés affectées par le projet en cas de non respect des principes. Enfin, sous prétexte du secret bancaire, aucune information prouvant que les projets respectent les principes n'est mise en transparence.

Les projets financés selon les EP sont évalués selon les critères de l'International Finance Corporation⁸ (IFC) ; le cinquième renvoie notamment aux questions foncières. Sa formulation très générale est interprétée dans le cas de l'Agence Française de Développement (AFD) et Proparco (filiale de l'AFD chargée du secteur privé) comme l'obligation de respecter les droits fonciers locaux (même s'ils ne sont pas formalisés par un titre foncier), de consulter les instances traditionnelles, d'éviter les déplacements de population et, dans le cas contraire, de prendre des mesures de compensation. Ces principes, constructifs dans leur formulation, apparaissent limités dans la pratique relativement au foncier. *Ex ante*, les banquiers n'ont pas systématiquement l'expertise pertinente sur l'emprise et le contexte foncier du projet pour

⁵ En 2009, le Ministre de l'Agriculture et du foncier ayant entamé les négociations avec l'entreprise Daewoo en vue de céder des milliers d'hectares a dû s'exiler lorsque l'affaire a été dévoilée et le gouvernement Ravalomanana a été renversé.

⁶ 1 000 ha dans les districts à forte production agricole.

⁷ Principes élaborés par de grandes banques internationales en 2003 sous la pression des ONG et de l'IFC et révisés dernièrement en 2013.

⁸ Filiale de la Banque Mondiale dédiée au secteur privé

moduler en conséquence l'investissement⁹. Du fait des enjeux propres à l'EPFI, le seul critère d'éventuels impacts fonciers négatifs pour les locaux justifie rarement un refus de financement et, l'institution peut même de façon paradoxale renforcer ces effets négatifs en refusant de financer des projets sans preuve d'un accès sécurisé à la terre des investisseurs. Sans moyen d'intervention réel *ex ante*, les problèmes fonciers peuvent émerger *ex post*. L'EPFI dispose alors comme instrument juridique le plan d'action associé au contrat – si ce dernier est explicite sur la question foncière, pour faire pression sur l'investisseur en le menaçant de ne pas réaliser les décaissements prévus (eg Conchou, 2013 ; Mignot, 2013).

A Madagascar, seules deux entreprises minières (hors EPFI) déclarent respecter ces principes mais seule une publie les informations permettant de le prouver. Les déplacements de population n'ont pas été évités mais des compensations auraient été octroyées aux occupants fonciers déplacés¹⁰.

1.4.2 Au niveau national : une faible sélection

A l'heure actuelle, la sélection des investisseurs est peu pratiquée et, lorsqu'elle est réalisée, les critères de jugement ne sont pas transparents. Comme dans de nombreux pays africains (Vorley et al. 2012), le guichet unique d'accueil des investisseurs (EDBM) n'opère pas de sélection (Andrianirina-Ratsialonana et al., 2011). De même, le comité en charge du foncier n'a jamais refusé définitivement d'autorisation de prospection. Une sélection minimale semble pourtant importante à réaliser pour éviter d'attribuer des terres à des investisseurs sans moyens ni compétences pour les valoriser. A Madagascar, le maintien du bail est conditionné par un contrôle de la mise en valeur du terrain à la cinquième année. Ce contrôle est réalisé une fois les terres immatriculées au nom de l'Etat. Si cette immatriculation financée par l'investisseur représente un gain notable pour l'Etat, elle représente une perte légale forte pour les anciens usagers et propriétaires du territoire concerné. Cela est similaire au Mozambique, le contrôle, réalisé au bout de 2 années, permet à l'investisseur d'obtenir un droit d'usage permanent ou à l'Etat de récupérer les terres et de les céder à un autre investisseur (Boche, 2012).

2 Sécuriser à la fois les droits fonciers locaux et ceux des investisseurs

2.1 Une législation nationale innovante mais insuffisamment appliquée

Dans de nombreux pays africains, les terres dites coutumières sont protégées légalement. Une formalisation légale de l'occupation (certificat individuel en Ethiopie, DUAT pour une communauté au Mozambique) peut constituer un outil juridique relativement robuste mais ne couvre en général qu'une infime portion du territoire (Hanlon, 2011 ; Lavers, 2012). Ensuite, les communautés locales, reconnues légalement comme propriétaires, peuvent s'entendre directement avec les investisseurs (ex Ghana, Schoneveld et German, 2013). Enfin, lorsque l'Etat a besoin de terre, il peut définir les terres appropriées comme domaine de l'Etat ou faire en sorte de les changer de catégorie juridique (Alden Wily, 2011, ex Tanzanie, German et al., 2013).

⁹ Ex ante, l'emprunteur doit mandater des experts indépendants pour réaliser une **évaluation ciblée** ou **une étude d'impact sociale et environnementale**. Ex-post, l'emprunteur a l'obligation de produire un rapport périodique, validé par un expert indépendant, prouvant le seul respect des lois nationales en vigueur.

¹⁰ Compensations financières, appui à des activités génératrices de revenus, relocalisation sur des terres agricoles et appui pour sécuriser par le titre ces terrains (Ambatovy, 2012).

A Madagascar, la **réforme** permet la reconnaissance légale des droits fonciers locaux et la décentralisation de la gestion foncière. Grâce à la suppression de la présomption de domanialité, les terres appropriées ont désormais le statut juridique de **Propriétés Privées Non Titrées (PPNT)**¹¹. Sur ces PPNT, **la commune et en particulier son guichet foncier (GF)** peuvent reconnaître légalement les droits fonciers locaux, déjà acquis et socialement reconnus, au travers de certificats fonciers.

Les terres appropriées sont donc théoriquement protégées et ne peuvent être utilisées par l'Etat au profit des investisseurs, nationaux ou étrangers. Les seuls terrains qui relèvent de la propriété et de la compétence de l'Etat, et qui peuvent être cédés ou loués à des investisseurs, sont ainsi réduits aux terrains titrés en son nom et aux terrains libres de toute occupation ou de revendication¹².

Or, la mise en œuvre de la réforme reste insuffisante dans la pratique pour **sécuriser les droits fonciers des locaux** (Andrianirina Ratsialonana et al., 2010 ; Burnod et al., 2013 a&c, Franchi et al., 2013):

- le seul statut juridique de PPNT, même sans GF ni certificat, est censé offrir une première protection légale aux communautés locales. Dans la pratique, la PPNT n'est reconnue que si elle est matérialisée par un certificat ou si l'administration foncière le souhaite. Or, seul un tiers des communes disposent d'un guichet foncier et au sein de ces dernières, seuls 9% des ménages détiennent un certificat (Burnod et al., 2013c);
- les droits des pasteurs ne sont pas protégés (cf. infra);
- lors de l'identification de terres pour les céder en bail à des investisseurs, les agents de l'Etat, Maires y compris, sont susceptibles d'ignorer ou feignent d'ignorer l'existence de la PPNT pour voir se développer le projet, opportunité de développement pour les communes et source de rente pour les Régions et l'Etat (Burnod et al., 2013 b). Ils déclarent les terres concernées comme non appropriées et relevant du domaine de l'Etat;
- selon la loi¹³, les seuls motifs d'expropriation ou d'expulsion sont ceux justifiés par un usage public des terrains. Dans la pratique, l'Etat a déjà utilisé cette procédure pour des intérêts privés, notamment ceux de sociétés multinationales du secteur minier;
- les consultations des communautés locales, qui doivent être systématiques dans le cadre des procédures d'immatriculation et d'octroi de bail, sont souvent expédiées si bien que les détenteurs de droits se retrouvent spoliés de leurs terres, conduisant à des oppositions plus ou moins violentes (Burnod et al., 2013 a);
- la loi – bien que non mis à jour au regard des nouvelles dispositions sur la PPNT - prévoit l'indemnisation de tous les droits, qu'ils soient enregistrés légalement ou non. Dans la pratique, ces dispositions ne sont appliquées que lorsque les projets sont d'ampleur internationale et sous la pression des bailleurs et médias internationaux (grands projets miniers). D'une part, seuls certains droits sont indemnisés et, souvent, seuls ceux qui donnent lieu à une occupation visible (Andrianirina-Ratsialonana, 2012). D'autre part, pour les droits non-enregistrés légalement, l'indemnisation concerne généralement une valeur partielle de l'occupation (ex : valeur de la construction ou de la culture vivrière sur le terrain...) (op cit).

Quel que soit le type de document légal obtenu, sans acceptation au niveau local, la **sécurisation des droits fonciers des investisseurs** n'est pas acquise. A l'instar de cas passés (Medernach et Burnod, 2013), les investisseurs risquent de voir leur bâtiment et réalisation

¹¹ Loi 2006-031.

¹² Loi n°2008-14.

¹³Ordonnance 62 – 023.

agricole endommagés ou brûlés. Par contre, leur contrat de bail peut les protéger contre des actions opportunistes d'expropriation fomentées par certains décideurs publics via un recours à la justice nationale (si cette dernière est impartiale) ou aux instances de règlements des litiges mentionnés dans les accords bilatéraux de protection des investissements (API) (cf. infra).

2.1.1 Softs laws

Les lois nationales malgaches sont plus exigeantes et concrètes sur le foncier que la plupart des *softs laws* internationales. La majorité des *soft laws* sont en effet très génériques et portent plus sur les droits des populations locales et des employés et le devoir de diligence pour gérer les risques des investissements que sur les droits fonciers¹⁴. Mais face à la médiatisation des controverses liées aux acquisitions foncières à grande échelle, plusieurs *soft laws* spécifiques ont été développées (Margulis et al., 2013):

- les « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts » approuvées à l'unanimité par le Comité des Nations Unies sur la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA) en 2012;
- les « principes pour l'Investissement Agro-Responsable » (RAI) dont le processus de consultation est en cours;
- l' « ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme », relativement aux acquisitions et locations de terres à grande échelle élaborés en 2009 par le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation;
- les « cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique », adoptés par les Chefs d'Etats africains en 2009.

Ces initiatives ont un caractère volontaire et non contraignant. Elles misent sur la bonne volonté des investisseurs et des États pour respecter les principes édictés (Banchand et Veilleux, 2001). Elles sont pour cela fortement controversées. D'un côté, elles sont jugées inefficaces lorsque les systèmes juridiques nationaux sont eux-mêmes peu respectés (Djiré & Wambo, 2011 ; Plançon, 2012). D'autre part, elles sont reconnues comme utiles dès lors qu'elles comblent les lacunes des législations nationales et servent de référence aux Etats, bailleurs, société civile et investisseurs (Arial et al., 2012 ; Blank, 2013).

Alors que les *soft laws* spécifiques au foncier reconnaissent et protègent les droits des éleveurs, à Madagascar, les droits fonciers pastoraux ne sont pas légalement reconnus¹⁵. Pourtant les pâturages extensifs constituent des espaces convoités par les investisseurs et deviennent souvent objet de conflits (Andrianirina-Ratsialonana et al., 2010 ; Medernach et Burnod, 2013). Ces *soft laws*, encore peu présentes dans les arènes de décision nationales, pourraient être mobilisées dans le sens d'une progression des lois nationales.

2.1.2 Accords de Protection des Investissements (API) entre pays

Madagascar a conclu des API avec plusieurs pays qui offrent, aux investisseurs étrangers, une protection et une sécurité pleines et entières de leurs investissements. L'Etat malgache ne peut exproprier les investisseurs sauf pour cause d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnisation. Il doit également les dédommager en cas de guerres ou d'émeutes (mais non de conflits entre investisseurs et communautés locales). En cas de litiges, les investisseurs

¹⁴ Les rares qui répondent à une préoccupation sur le foncier sont les « Principes régissant les entreprises dans le domaine des droits de l'enfant » et la « Déclaration des droits des peuples indigènes ». Elles appellent au respect et à la défense des droits fonciers des communautés et au consentement préalable, libre et éclairé de tout projet touchant leur territoire.

¹⁵ Les pâturages extensifs ne sont pas reconnus juridiquement comme des PPNT.

peuvent soit saisir un organe d'arbitrage ou la justice nationale, soit demander l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) (WTO, sd). Ces API, contraignantes et en ce sens, bien différentes des *soft laws*, soulignent que les protections sont parfois plus fortes pour les investisseurs que pour les locaux (Cotula, 2012).

2.1.3 Les dispositifs de Responsabilité sociétale des Entreprises (RSE)

Plusieurs mécanismes d'auto-régulation des entreprises ont été développés par les acteurs non étatiques dans le cadre de la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE)¹⁶. Les entreprises peuvent avoir intérêt à les adopter pour éviter des crises potentielles, la pression des parties prenantes¹⁷ et un impact négatif sur leurs réputation et revenus (Arnal et Lemièrre, 2006 ; Cuffaro et Hallam, 2011). Face aux vives contestations à l'égard des pratiques d'entreprises, des outils de gestion d'image se sont ainsi multipliés, tels que les labels éthiques, les standards et normes et les indices boursiers éthiques. Ces outils attestent que l'entreprise respecte des critères sociaux et environnementaux (Arnal et Lemièrre, 2006 ; Robert-Demontrond et Joyau, 2009). Parmi les outils connus, le Forestry Stewardship Council (FSC) pour la gestion durable des forêts ou la norme Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) pour la production d'huile de palme durable, appellent au respect des droits fonciers locaux¹⁸. D'autres outils tels les indices boursiers éthiques, mis en place par les agences de notation extra-financière en partenariat avec les places boursières, n'intègrent pas de critères précis sur le foncier mais précisent le respect des droits des populations locales, le montant des engagements sociaux ou le *reporting social*.

Ces outils présentent des limites. Le coût élevé les destinent aux quelques entreprises légales pourvues de moyens financiers, ce qui écarte certaines entreprises pourtant plus respectueuses des critères sociaux et environnementaux. Les critères manquent de précision, leur méthodologie d'évaluation ne sont pas homogène et, ils sont souvent mal évalués en raison de du manque d'expertise des auditeurs sur les questions complexes de droits fonciers coutumiers ou de l'absence de consultation suffisante des communautés locales (Arnal et Lemièrre, 2006 ; Pagès, 2006 ; De Man, 2012). Ainsi, les résultats des évaluations sont souvent délivrés sans que les problèmes fonciers soient soulevés ou réglés (op. cit.). A Madagascar, aucun entrepreneur récent n'affiche être engagé dans ce type de démarches, excepté des entreprises transnationales qui ne mettent à disposition du public aucun rapport pour prouver que leurs filiales malgaches suivent effectivement ces pratiques RSE.

En définitive, au-delà de la multiplicité des outils et de critères flous sur le foncier, ces outils ne s'appliquent qu'une fois que les entreprises sont implantées or le moment crucial se joue avant que l'entreprise ne s'installe.

2.2 Identification des terres pour l'investissement

Une étape clé dans la sécurisation foncière des locaux et des investisseurs est celle de l'identification des terres destinées aux investissements. Requérant des consultations de qualité (cf. infra), elle peut être conduite en amont ou à la demande des investisseurs.

¹⁶ L'Etat n'intervient pas dans ces mécanismes.

¹⁷ Les parties prenantes incluent les actionnaires, les salariés, les consommateurs et la société civile

¹⁸ De plus, la RSPO oblige la transparence sur les négociations liées aux indemnisations suite à la perte des droits légaux ou coutumiers et le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones et populations locales lors de toute acquisition de terres.

L'option de le faire en amont a été retenue par divers pays en vue de constituer des banques foncières (Tanzanie, Zambie, Ghana – German et al., 2011 & 2013), venant s'ajouter aux outils d'attraction des investisseurs prônés par les bailleurs (Daniel et Mittal, 2010). Souvent en situation d'échec (op. cit. ; Vorley et al., 2012 ; Lavers, 2012), leur pertinence et leur opérationnalité dépendent :

- de l'institution qui identifie les terres (sous l'ordre du gouvernement, district et région en Tanzanie, province en Ethiopie, autorités coutumières en Zambie - German et al., 2013 ; Lavers, 2012). Des décideurs publics et agents de l'Etat ont pu classer des terres jugées « non utilisées » dans ces banques sans consultation locale. Pour éviter cette identification descendante et non négociée, des projets au Sénégal ou au Mozambique promeuvent l'idée que les communautés locales proposent d'elles mêmes des espaces fonciers qui fassent l'objet d'un consensus entre les divers usagers, propriétaires et gestionnaires de ces territoires. L'intérêt est également que, en cas de non utilisation, ces terres soient réaffectées aux propriétaires et gestionnaires d'origine – ce qui est rarement le cas (German et al., 2013) ;

- de l'institution qui gère ensuite ces terres. En Tanzanie, Zambie, Ghana et en Ethiopie ces banques sont gérées par les agences d'investissement (ou guichet unique). Ces institutions peuvent avoir une faible connaissance des problématiques foncières, voir leur rôle contesté par d'autres instances d'autorités en charge du foncier et sont *in fine* plus une source d'informations pour identifier des terres que de réelles gestionnaires (Vorley et al., 2012) ;

- des types de terres proposées. En Tanzanie, 2,5 millions d'hectares étaient proposés mais ceux-ci étaient fragmentés ou situés dans des zones non attractives. Au final, seules 2% ont été allouées à des investisseurs (Vorley et al., 2012). En Ethiopie, l'Etat offre des avantages aux investisseurs qui décident de valoriser les terres les plus isolées (exemption de taxes) mais ces terres peuvent être des pâturages collectifs (Lavers, 2012).

Pour éviter ces limites et rester dans une logique d'identification en amont, des schémas d'aménagements peuvent préciser des zones d'investissements en cohérence avec les diverses activités du territoire, sans pour autant figer l'espace réservé aux investisseurs ; ces derniers pouvant avoir des exigences très différentes selon la nature de leur projet. Ces schémas sont alors plus à considérer comme un outil suscitant la négociation entre les différents acteurs du territoire qu'une carte définitive des activités à conduire (expériences au Sénégal et au Niger). En Tanzanie, le recours à des schémas d'aménagement au niveau local est vivement conseillé dans le cadre des « recommandations pour les agrocarburants ». Cependant, il n'est pas précisé qui doit financer ce schéma. Le risque est que l'entreprise intéressée par les terres le finance *ex post* et le fasse ainsi à son avantage (Vorley et al., 2012).

A Madagascar, la constitution de telle réserve de terres avait été envisagée sous le régime Ravalomanana (2003-2009). De façon informelle, il avait été demandé aux chefs régions d'identifier des Zones d'Investissements Agricoles (ZIA). Des investisseurs s'y sont effectivement installés mais ont dû partir ou recommencer les procédures d'accès au foncier faute d'existence légale des ZIA. Plus récemment, une nouvelle structure en charge d'une banque de terre est aussi proposée dans le cadre de l'acte II de la réforme foncière (Andrianirina-Ratsialonana et Legendre - coord., 2011) (cf infra).

3 Consultations au niveau local

A Madagascar, les procédures d'accès au foncier et l'obligation de réaliser une étude d'impact environnementale (cf. infra) imposent légalement la consultation à deux reprises :

- lors de la prospection des terrains par l'investisseur, l'avis des autorités locales et des éventuels voisins est sollicité tandis que la population locale dans son ensemble est uniquement informée et ce, dans le meilleur des cas. Des exemples de procès verbaux réalisés à cette occasion témoignent que cette étape n'associe qu'un nombre limité de personnes et que les contestations sont rarement consignées (Andrianirina – Ratsialonana et al., 2011, Burnod et al, 2013 a);

- lors de la réalisation de l'étude d'impact environnementale, les audiences publiques portent plus sur les contreparties souhaitées par les populations que sur leur choix d'accueillir ou non l'investissement. Les échanges, même s'ils sont consignés, sont rarement utilisés comme base d'un document juridique.

Parallèlement, l'investisseur conduit généralement des campagnes d'information et de consultation. Mais, pressés par le temps et leur financeurs et guidés par des intermédiaires ou décideurs souvent favorables au projet, ils n'ont pas forcément l'expertise et les moyens d'informer et de consulter tous les villages et, surtout, tous les usagers et propriétaires des terres (Burnod et al, 2013 b ; Medernach et Burnod, 2013).

Lors de ces consultations, imposées légalement ou à l'initiative de l'investisseur, l'information sur le projet est partielle (faute parfois de finalisation du projet), les usagers et propriétaires du territoire concerné sont rarement tous représentés, l'accent est mis sur les promesses de contreparties (emplois, infrastructures) et la prise de parole des paysans est effacée en présence des investisseurs et décideurs politiques. De plus, les terres visées sont souvent présentées comme appartenant à l'Etat – que cela soit effectivement le cas ou non – laissant peu de marge de manœuvre aux communautés locales qui ont déjà de faibles capacités de négociation. In fine, l'avis des communautés locales est sollicité pour intervenir sur la localisation des terres et sur la nature des contreparties, plus que sur l'accueil ou le refus de l'entreprise. Les oppositions et les refus se manifestent plus tard dans le temps lorsque les populations sont témoins des pertes et gains effectifs (Evers et al., 2011 ; Schoneveld et German, 2013).

4 Contrôle des engagements et contreparties

4.1 La définition des engagements et contreparties pour l'investisseur

Les investisseurs, de façon volontaire, à la demande de leurs interlocuteurs ou contraints par la loi s'engagent à fournir des contreparties en échange de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Ces divers engagements sont discutés ci-dessous.

4.1.1 Les engagements via l'étude d'impact environnementale

Le décret de **Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (décret MECIE¹⁹)** oblige les investissements agricoles de superficie supérieure à 1 000 ha à réaliser une Etude d'Impact Environnementale (EIE) (intégrant des impacts socio-économiques). En cas d'évaluation favorable de l'EIE, l'**Office National pour l'Environnement (ONE)** délivre un permis environnemental associé à un cahier des charges et veille à son respect²⁰.

¹⁹ Décret n°99-954 modifié par le décret n°2004-167

²⁰ Le contrôle du respect du cahier des charges relève de la Commission Technique d'Evaluation, composée de membres des Cellules Environnementales représentant les ministères sectoriels concernés par le projet, du Ministère chargé de l'environnement et de l'ONE.

L'application effective du décret se heurte à diverses difficultés (Andrianirina Ratsialonana et al., 2011), communes à de nombreux pays d'Afrique (Vermeulen et Cotula, 2010 ; German et al., 2013):

- la qualité des consultations est souvent faible (cf supra);
- la qualité de l'EIE est aussi questionnable en l'absence de recours obligatoire à un organisme certifié pour la valider;
- le cahier des charges, comme l'EIE, n'est pas systématiquement rendu public. De plus, il est peu précis sur la nature et la quantité des prestations à fournir, surtout au regard des obligations sociales de l'investisseur, et non assorti d'un calendrier de réalisation des engagements. Ces éléments ne concourent pas à faciliter le suivi et le contrôle;
- la faiblesse de moyens et de compétences des autorités évaluatrices (l'ONE et ses services régionaux, les cellules environnementales des Ministères concernés) représente une contrainte pour constituer un cahier des charges pertinent comme pour en assurer son suivi. Par exemple, l'évaluation de la viabilité économique du projet ou de l'adéquation de ce dernier aux nouvelles lois foncières est limitée (existence de la PPNT);
- la procédure d'accès aux grandes superficies requiert uniquement le récépissé de demande de permis environnemental et non son obtention;
- des projets démarrent et se prolongent sans EIE validé.

4.1.2 Les engagements via le contrat de bail

Le contrat de bail est lui aussi assorti d'un cahier des charges. Excepté la précision sur la suspension du contrat en cas d'absence de mise en valeur conforme aux cahiers des charges, il demeure très vague et générique sur les actions à entreprendre : entretenir un bon voisinage, honorer des engagements socio-économiques localement et se soumettre à cet égard au contrôle de la Région. De plus, il n'est pas du tout articulé au cahier des charges établi dans le cadre de l'EIE. Enfin, dans la pratique, il n'est utilisé que pour faire pression sur l'investisseur pour obtenir de nouvelles contreparties officielles ou officieuses.

4.1.3 Les engagements dans les protocoles d'accord

Lors de leurs échanges ou suite aux sollicitations des régions, communes ou villages, les investisseurs s'engagent souvent sur le plan socio-économique. Les modes de formalisation de ces protocoles varient fortement (simple document signé, tampon d'un ministère, etc.) et leur valeur légale est questionnable. De plus, les engagements, en plus d'être hétéroclites, sont imprécis en nature, quantité et dans le temps. Ces protocoles ne sont efficaces ni pour les entités locales concernées qui bénéficient au mieux que d'une partie de ces promesses, ni pour les investisseurs qui risquent de voir les sollicitations se multiplier.

4.1.4 Les engagements de Responsabilité Sociétale des Entreprises

Les outils d'image et de réputation (codes de conduite, *reporting* social, normes et labels), peu pertinents pour juger du respect du système foncier local, peuvent être par contre plus efficaces pour contribuer au suivi des engagements sociaux et environnementaux pris par l'entreprise. Dès lors que les Etats ne jouent que partiellement leur rôle de régulateur et que leurs sanctions sont faibles, voire inexistantes ou arbitraires, les pressions incarnées par les citoyens, les médias et la société civile (via des campagnes de publicité négative, des manifestations, etc....) font des outils de RSE des dispositifs importants à respecter par les entreprises ; même si ces derniers peuvent être initialement mis en œuvre uniquement pour des préoccupations marketing (Arnal et Lemièrre, 2006 ; Robert-Detromond et Joyau, 2009).

A Madagascar, peu d'entreprises sont familières avec ce concept, qu'elles associent avant tout à une politique d'amélioration des conditions de travail des employés, de respect de l'environnement et de promotion de l'entreprise (Ernst & Young et UNICEF, 2011).

4.2 Contrôle des engagements

A l'heure actuelle, les capacités de contrôle des institutions parapubliques (EDBM, ONE) ou de l'administration (foncier, mines, environnement) sont limitées et rares sont les exemples d'entreprises sanctionnées pour non respect de cahiers des charges.

Les entreprises peuvent d'elles même faire acte de transparence pour montrer qu'elles respectent leurs engagements. Cela peut se faire au travers du « *reporting* » extra-financier, éthique ou sociétal, dont la référence mondiale est la *Global Reporting Initiative* (GRI) (Fogelberg, 2011). Mais cet outil présente plusieurs limites : il reste perçu comme un outil de communication ; les rapports – non détaillés par pays d'implantation pour les entreprises transnationales - ne sont pas tenus d'être vérifiés par des experts indépendants ; le respect des droits des peuples autochtones n'est pas précisé et, notamment sur le foncier. En pratique, le *reporting* extra-financier est peu effectué à Madagascar²¹.

D'autres initiatives multi-acteurs peuvent favoriser la transparence sur les engagements des entreprises, telle que l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Cette dernière regroupe sur une base volontaire des gouvernements, des entreprises et la société civile pour s'assurer que les contrats octroyés par l'Etat et les modalités de leur attribution soient publiés, et que les paiements versés par les entreprises à l'Etat et aux collectivités soient divulgués et vérifiés de manière indépendante. A Madagascar²², le comité national ITIE intègre dans le rapport annuel de l'ITIE toutes les compagnies payant plus de 100 000 USD d'impôts. Mais cet outil connaît plusieurs limites : contrairement au Liberia (Cotula, 2014), les contrats ne sont pas publiés ; le rapport annuel ITIE n'analyse pas de façon critique ni ne rend transparent les modalités d'accès au foncier des entreprises²³ ou la présence d'éventuels conflits. La participation de la société civile à l'initiative est cruciale mais cette dernière réalise très peu d'actions d'interpellation en général et encore plus rarement sur les questions foncières en particulier.

Les observatoires et la recherche ont un rôle central pour une mise en transparence et en débat des questions foncières ainsi que des apports et dérives des investisseurs (Djiré et Wambo, 2011 ; Arial et al., 2012). L'organisation malgache, « Observatoire du foncier » (OF), a été créée en 2007 pour réaliser des analyses sur les questions foncières clés, mettre en débat les résultats, et appuyer la formulation et la mise œuvre de la politique foncière. Mais l'OF est parfois confronté à un manque de réactivité face aux informations diffusées, à une recherche permanente de financements afin de pérenniser la structure qui n'est pas à la différence d'autres pays financé par le gouvernement, le secteur privé ou la société civile ; et, surtout, il est soumis aux orientations du ministère auquel il est rattaché.

La société civile est présente et active sur les questions foncières mais elle est relativement récente. Elle peut être un élément clé du contrôle du respect des droits fonciers et, plus largement, des engagements pris par l'entreprise. Les entités les plus actives sont la Solidarité

²¹ Seul le tiers des 1070 entreprises enquêtées tous secteurs confondus publie des informations – et souvent de façon très succincte - sur leurs actions environnementales et sociétales (Ernst & Young et UNICEF, 2011).

²² La candidature, acceptée en 2008, n'est pas encore validée du fait de la crise politique.

²³ Le code minier malgache (décret n°2006-910) contraint les titulaires des permis miniers à respecter les droits et obligations vis-à-vis des propriétaires, usufruitiers et titulaires de droits fonciers.

des Intervenants sur le Foncier (SIF), HAFARI Malagasy ou le Collectif pour la défense des terres malgache (ou Collectif Tany²⁴). Faute de moyens, face à une opinion publique plutôt passive ou résignée, et par crainte de répressions, les interpellations de la société civile malgache restent discrètes.

Par ailleurs, les médias nationaux contribuent peu à la régulation des investissements. Les informations publiées ne sont pas souvent objectives car d'une part les médias ne sont pas totalement libres (forte politisation des journaux, radios et chaînes TV, menaces limitant la liberté d'expression) et d'autre part, les informations diffusées sont souvent payées par les entreprises ou les organisations et reprises sans analyse critique.

L'impact des dénonciations des pratiques des entreprises n'est fort que lorsqu'il y a une articulation avec le niveau international comme pour les négociations pour l'acquisition de 1,3 millions d'hectares pour une durée de 99 ans par le groupe sud-coréen Daewoo, révélées par le *Financial Times*. La presse et la société civile malgache s'emparent ensuite des informations qui se propagent dans le pays, essentiellement les villes et en dernier lieu les campagnes et les populations directement concernées (Allaverdian, 2010). Cependant, il semble difficile de pouvoir systématiquement impliquer le niveau international pour chaque investissement.

Discussions conclusives autour de propositions

- **Ré-ouvrir le débat** sur les formes de développement agricole pour définir la place accordée au développement des investissements à large base foncière;
- **Dans le cadre des politiques agricoles**, décider de la priorité donnée aux grandes exploitations ou, au contraire, aux modèles de production agricoles plus inclusifs et, en conséquence, définir des mesures incitatives (fiscalité, accès aux ressources);
- **Informier et engager les décideurs publics** : décider des limites (superficies visées ou montant de l'investissement) au-delà desquelles l'avis du conseil des ministres voire du parlement doit être requis;
- **Débattre des seuils de superficie acceptés**, favoriser les dispositifs d'attribution progressive conditionnés au respect d'obligations socio-environnementales, et, en amont, retravailler les modalités d'identification des terres (cf. infra);
- **Repenser le niveau de rentes foncières pratiquées et la durée des baux**, voire formaliser la pratique de les accorder pour une durée de 30 ans renouvelable;
- **Sélectionner les investisseurs en fonction de la qualité de leur projet**. Au niveau local, organiser une sélection réalisée par les acteurs locaux en fonction de leur projet de territoire. Au niveau national :
 - ajouter au comité de sélection technique existant, des représentants des agences parapubliques (EDBM) et la possibilité de recours à des experts en fonction de la spécificité des projets (pour éviter comme il a été le cas dans de nombreux pays, l'acceptation de projets agricoles basés sur des hypothèses agronomiques irréalistes);

²⁴ Basée en France, assurant un lien actif avec l'international.

- définir la liste des critères de sélection et la rendre transparente. Au Pérou, certaines attributions de terre appartenant à l'Etat sont réalisées par voies d'enchères publiques (Deininger et al., 2011), la sélection tranchant en faveur de l'investisseur le plus offrant mais non forcément des plus respectueux du contexte social et environnemental. Une priorité donnée aux investisseurs engagés dans des démarches de label ou ayant obtenu leur financement dans le respect des principes de l'Equateur pourraient être priorisés. Une priorité pourrait également être accordée aux investisseurs dont les projets s'insèrent et répondent aux objectifs de politique agricole et de développement rural du pays, en l'occurrence basée sur des modèles d'affaires plus inclusifs;

- publier la liste des investisseurs sélectionnés.

- **Respect des droits fonciers.** Favoriser le respect effectif des droits fonciers existants implique de (Burnod et al., 2011a):

- **compléter les lois afin de protéger les droits des éleveurs;**
- **renforcer la réforme foncière** en cours en consolidant et en multipliant les guichets fonciers. En effet, le guichet a 4 fonctions principales : fournir aux populations des informations et moyens pour défendre et faire reconnaître leurs droits fonciers ; renforcer le rôle de la commune dans la gestion locale du foncier ; fournir des cartes qui pourraient mieux cerner l'emprise foncière du projet ; constituer une première instance de régulation des conflits;
- **mieux informer les locaux comme les investisseurs des nouvelles lois foncières et procédures d'accès au foncier;**
- **publier au niveau local et national les autorisations de prospection foncière ;**
- **améliorer et élargir les consultations locales (cf infra);**
- **informer largement sur les dates de réalisation des travaux de terrain visant à identifier le terrain dédié à l'investissement; ouvrir la commission de reconnaissance domaniale** à un nombre élargi d'acteurs : représentants choisis par les villageois, agents du guichet foncier, expert veillant au bon déroulement de la démarche et, enfin, **diffuser les résultats** de cette commission pour que les exclus et les absents puissent éventuellement faire opposition;
- **le cas échéant, débattre des conditions d'expropriation** de tous les usagers et propriétaires, ainsi que des procédures de compensation. La transparence sur les compensations devrait être de mise afin d'éviter des détournements et captures par les élites.

- **Identifier les terres : en aval ou à la demande ?**

- **Discuter de la pertinence d'une agence parapublique en charge d'une banque de terre** (cf. Andrianirina-Ratsialonana et Legendre - coord., 2011) sur la base des expériences à l'international . Cette agence aurait pour fonction d'inventorier les terrains de l'Etat (en l'état actuel aucun recensement exhaustif n'existe), de décider de leur allocation (investissement productif, logements sociaux, redistribution aux occupants, etc.) et de fixer les montants des rentes locatives ou des ventes (op. cit.). L'idée serait donc plus de valoriser des terrains existants que d'en identifier de nouveaux. Des interrogations portent sur le nombre réel et le caractère non utilisé et non occupé de ces terrains et surtout, sur la capacité d'une institution à les gérer au niveau central;

- **ou, de façon alternative ou complémentaire, discuter de la pertinence de la constitution d'un domaine des collectivités décentralisées.** Dans une logique de décentralisation renforcée, constituer un domaine géré par la commune (Andrianirina-Ratsialonana R., 2012). L'utilisation pour la commune d'un schéma d'aménagement, comme outil de négociation entre acteurs, revêtirait alors une pertinence aigue;

- Améliorer les consultations via:

- **la précision des modalités de consultation** lors des procédures légales pour obtenir un avis au niveau local. Au Mozambique, la loi pour l'accès à la terre précise le nombre d'audiences publiques et le nombre d'hommes et de femmes de chaque communauté devant être présents et signataires des avis tandis qu'en Tanzanie, le chef local doit discuter du projet avec toute l'assemblée villageoise (German et al. 2013). Ne solliciter l'avis que des autorités locales (maires, chef de village, chefs coutumiers) peut en effet conférer à ces représentants un trop grand pouvoir de décision et des opportunités tentantes de capture officieuse de rente. La définition des niveaux de consultations éviterait aussi à l'investisseur d'en oublier ou, au contraire, de le soumettre à un processus sans fin de négociations multi-niveaux;

- **la publication systématique des procès verbaux** des réunions pour offrir aux absents ou aux exclus la possibilité de recours;

- **la promotion de la présence d'un tiers compétent** issu de la société civile, voire de professions spécialisées sur ces questions (avocats, experts fonciers, etc.). Le financement de ce tiers pouvant être assuré par la société civile ou un fonds alimenté par les investisseurs;

- **la mise en transparence des dates et étapes clés des consultations** ainsi que **l'espace dans le temps des consultations** afin de laisser l'information diffusée et les débats informels se tenir entre l'opérateur et les groupes locaux, les autorités et les groupes locaux mais également entre les groupes locaux eux-mêmes pour se prononcer en faveur ou non du développement du projet agricole et, le cas échéant, négocier les contributions de l'entreprise en l'échange des ressources utilisées. Une telle mise en transparence permet également à la société civile de s'organiser pour appuyer les parties de leur choix. Une plus large publicisation augmente les risques de récupération politique mais accroît dans le même mouvement la mise en débat publique;

- **le partage d'informations sur les alternatives économiques et sociales** dont disposent les communautés locales et la discussion sur les apports concrets qu'offre l'investissement pour éviter que les populations en donnent leur accord par manque d'options et par éblouissement devant le lot de promesses (Vermeulen et Cotula, 2010);

- Améliorer la définition des engagements. Plusieurs points doivent être débattus afin que les engagements soient réalistes et réalisables, équitables pour les locaux et les investisseurs:

- **la nature et la valeur des contreparties.** Quelle que soit la taille du projet, les communautés locales ou collectivités décentralisées peuvent exiger beaucoup de réalisations en l'échange de l'accès à la terre. Les montants de ces réalisations ne sont jamais évalués ni mis au regard du montant du projet de l'investisseur²⁵. Deux points sont à débattre:

- laisser le choix au niveau local entre recevoir des contreparties ou être associé au capital de la société, aux prises de décisions et/ou aux activités de production (joint-venture et agriculture contractuelle). Le choix de modèle d'affaire plus inclusif peut permettre une meilleure rétribution des ressources mises à disposition (travail, terre, ressources naturelles) et fournir une motivation à ce que le projet se déroule au mieux. Néanmoins, la réalité des compétences des locaux à participer au pilotage d'une entreprise et à en contrôler le partage des bénéfices doit être pris en compte pour ne pas envisager des modèles d'affaire en apparence inclusif mais excluant et inéquitable dans la pratique – à l'instar de certaines joint-ventures (Malaisie - Cramb, 2013 ; ou Afrique du Sud - Lahiff et al., 2012);

- choisir des contreparties financières et/ou en nature. En d'autres termes, l'investisseur doit-il contribuer à un fonds financier ou assurer lui-même la fourniture des

²⁵ Ex. en Indonésie (province de Java de l'Est), les entreprises sont contraintes de consacrer 2,5% de leurs bénéfices annuels pour des actions RSE, déductibles d'impôts (TCS, 2013)

services. Il semblerait pertinent, quelle que soit la forme des contreparties que la valeur des contreparties soit proportionnelle à l'ampleur de l'investissement et/ou des superficies visées. En cas de création d'un fonds, sa gestion pourrait être associée à une règle d'allocation négociée entre les différentes entités touchées et à des dispositifs de publication régulière de l'état des comptes pour éviter les détournements par les plus puissants – fréquents lors de la distribution de compensation (Cotula et al., 2009). En cas de contrepartie en nature, leur définition – voire leur réalisation – devrait bénéficier d'appuis d'experts en développement pour éviter la réalisation d'infrastructures inutilisables ou la mise en place de services inappropriés. Enfin, l'ensemble des contreparties doivent être prises en compte : en partant des taxes foncières jusqu'aux contributions pour le développement local;

- **harmonisation, formalisation et précision du ou des cahiers des charges.** Articuler les deux cahiers des charges (EIE et bail) et éventuellement les protocoles d'accord. Dans tous les cas, spécifier la nature et la valeur des contreparties, leur quantité et leur calendrier de réalisation. Cela demande une synthèse des doléances et exigences des différentes parties prenantes et, en amont, des négociations répétées avec ces dernières. Aussi, il est important de veiller à ce que le ou les documents mentionnant les engagements soient légalement contraignants (Cotula, 2012);

- **Considérer les populations locales** – représentées par le maire, les chefs de village mais également des élus de leurs choix – **comme signataires du contrat** avec l'investisseur.

- **Renforcer les instances existantes de résolution des conflits**, à savoir au niveau local, les médiations existantes par les chefs de villages, les autorités coutumières et la Mairie et à ce titre, réfléchir au rôle du GF dans l'articulation de ces différentes instances ; au niveau supra local, accompagner le passage du niveau local au tribunal. Dans d'autres pays, en cas de conflits entre les investisseurs et les populations locales, plusieurs instances de résolutions existent : des assemblées villageoises à l'échelon communautaire stipulées par la loi foncière en Tanzanie, au système judiciaire classique en passant par les tribunaux spéciaux des affaires foncières tel qu'en Zambie (German et al., 2013). Ces différents dispositifs n'ont pas jusqu'alors permis de régler des différends entre communautés et investisseurs (op.cit.) mais leur existence (en évitant les créations de nouvelles instances et en se basant sur celles déjà présentes) et leur accessibilité doivent être appuyées;

- **Contrôle des engagements.** Les institutions en charge du contrôle du respect des engagements ne peuvent être limitées à celles qui ont intérêt à ce que l'investissement se développe (guichet unique d'accueil des investisseurs) ou celles qui tirent des rentes (officielles ou officieuses) de l'activité des investisseurs. Ce contrôle ne peut résulter que d'une synergie de moyens et d'acteurs - Etat, société civile, médias ou structures d'expertise et de recherche telle que par exemple les observatoires. Il peut être facilité par:

- **la publication des contrats et des cahiers des charges.** L'Observatoire du Foncier développe, en partenariat avec plusieurs institutions, la Plate-forme des Investissements Fonciers (PIF), pour mettre en transparence sur le web les investissements fonciers à grande échelle à Madagascar (identité de l'entreprise, type de contrat, nature du projet, état des réalisations, etc.). L'outil sera – sous réserve de l'accord du Ministre à venir (février-mars 2014) - à disposition du grand public courant 2014. Les informations proviennent du Système d'information des baux (Sybaux) de l'administration malgache et d'enquêtes régulières de terrain effectuées par l'Observatoire. Les cahiers des charges ne seront pas malheureusement publiés. La société civile et les citoyens sont des partenaires clés pour commenter, faire remonter les données et les utiliser;

- **la mise à disposition d'informations sur les transactions foncières et leurs états d'avancement.** La plateforme internet appelée Matrice des transactions foncières (*Land Matrix*), est née d'une initiative mondiale pour promouvoir une plus grande transparence sur les transactions foncières de grande échelle. L'outil est basé sur la création d'un réseau communautaire pour bénéficier de plusieurs sources d'informations (*crowdsourcing*) et permet l'accès des données à tous (*open data*). Il permet d'informer au niveau mondial la société civile, les bailleurs ainsi que les Etats. La PIF développée par l'Observatoire jouera également ce rôle;
- **la formation des différentes entités capables de participer au contrôle** dans le temps, qu'elles soient locales ou nationales, gouvernementales ou non (*legal empowerment*). Demeure ensuite la question du financement de ce contrôle ;
- **l'implication d'acteurs divers à différentes échelles territoriales.**

Références bibliographiques

Acosta R., 2013. « Analyse comparée du cadrage juridique de l'Investissement Socialement Responsable dans trois marchés émergents : Brésil, Inde et Afrique du Sud ». Communication, 8^{ème} Congrès du Réseau International sur les Organisations et le Développement Durable (RIODD), Lille, 18-21 Juin 2013

Alden Wily L. 2011. The law is to blame: The vulnerable status of common property rights in sub-Saharan Africa. *Development and Change*, 42(3), 733–757

Allaverdian C., 2010. Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud. GRET. Ed. Coordination Sud

Andrianirina-Ratsialonana R., 2012. Madagascar - Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF). The World Bank

Andrianirina-Ratsialonana R., Legendre R. - coord., 2011. Evaluation de la Réforme foncière à Madagascar : Rapport final synthétique. Antananarivo : Observatoire du Foncier.

Andrianirina-Ratsialonana R., Ramarojohn L., Burnod P., Teyssier A., 2010. “Après Daewoo? Etats des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar”. Rome : Observatoire du Foncier à Madagascar – Cirad – ILC.

Ambatovy, 2012. Sustainability report 2012. www.ambatovy.com

Arial A., Palmer D., Vidar M., Garcia Cebolla J.C., Romano F., Shamsaifar L., 2012. Gouvernance foncière : agissons pour sa mise en œuvre. Rome : FAO. *Revue des questions foncières* n°1

Arnal J., Lemièrre S., 2006. De nouveaux outils de régulation économique : impulsion des entreprises et place de l'Etat. Colloque international « Etat et régulation sociale ». CES-Matisse, Paris, 11 - 13 septembre 2006

Balch O., 2012. « Sustainable finance: how far have the Equator Principles gone? ». *Guardian Professional*. Thursday 15 November 2012

Bachand R. et Veilleux A., 2001. Droits et devoirs des investisseurs: Existe-t-il un espace juridique transnational? , GRIC, *Cahier de recherche*, 1(13)

Blank C., 2013. Principles for responsible agricultural investment - the zero draft. Interview as Chair of Committee on World Food Security (CFS) after ending a working group on responsible agricultural investment. 9 September 2013

URL: <http://www.donorplatform.org/private-sector-cooperation/interviews/1076-christina-blank-on-zero-draft-of-principles-for-responsible-agriculture-investments-.html>

Boche M. 2012. Processus d'acquisitions foncières à grande échelle: les modalités d'accès au foncier pour les investisseurs au Mozambique. *In* : 2ème Journées doctorales du foncier, Montpellier, 22-25 octobre 2012

Burnod P., Teyssier A., Andrianirina Ratsialonana R., Ramarojohn L., 2011 a. Toward a new regulatory framework for agricultural investments in Madagascar. *Policy brief*, Rome : ILC

Burnod P., Papazian H., Adamczewski A., Bosc P-M., Tonneau J-P., Jamin J-Y., 2011 b. Régulations des investissements agricoles à grande échelle : étude de Madagascar et du Mali. *Afrique contemporaine*, (1) 237 : 111-29

Burnod P., Andrianirina-Ratsialonana R., Teyssier A., 2013 a. Processus d'acquisition foncière à grande échelle : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers Agricultures*, 22(1)

Burnod P., Gingembre M., Andrianirina Ratsialonana R. 2013 b. Competition over authority and access: International land deals in Madagascar. *Development and Change*, 44 (2) : 357-379

Burnod P., Andrianirina-Ratsialonana R., Ravelomanantsoa Z., 2013 c. Décentralisation et certification foncière à Madagascar : avancées et limites. Communication, Journées d'étude du Comité technique « foncier et développement ». Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

Conchou, 2013. Projets agro-industriels à grande échelle au Sud et enjeux fonciers : Présentation des procédures d'évaluation E&S de Proparco. Réunion du Comité technique « Foncier et Développement » du 15 Novembre 2013. Chantier « transparence et négociation des contrats »

Cotula L. 2012. The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 649-680

Cotula L., 2014. "Foreign investment, law and sustainable development: A handbook on agriculture and extractive industries". Natural Resource Issues No. 26, London: IIED

Cotula L., Vermeulen S., Leonard R., Keeley J. 2009. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. London/Rome: FAO, IIED and IFAD

Cuffaro N., Hallam D., 2011. "Land Grabbing" in Developing Countries: Foreign Investors, Regulation and Codes of Conduct. University of Cassino / FAO

Cramb, R. A. 2013. Palmed off: incentive problems with joint-venture schemes for oil palm development on customary land. *World Development*, 43: 84-99

Daniel, S., Mittal, A. 2010. *(Mis) investment in Agriculture: The Role of the International Finance Corporation in global land grabs*. Oakland, USA: Oakland Institute

Deininger K, Byerlee D, Lindsay J, Norton A, Selod H, Stickler M, 2011. *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington D.C.: World Bank

De Man R., 2012. "Agricultural commodities that respect land rights and food security: How to include land governance issues in sustainable commodity standards?". Paper prepared for the presentation at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, April 23-26, 2012

Djiré M., Wambo A., 2011. Investissements et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest. Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) / ILC

Ernst & Young et UNICEF, 2011. « La Responsabilité Sociale des Entreprises à Madagascar ». Antananarivo : UNICEF

- Evers, S., Burnod, P., Andrianirina – Ratsialonana, R., Teyssier, A., 2011.** « Foreign Land Acquisitions in Madagascar: Competing Jurisdictions of Access Claims ». In Dietz Ton et al (ed.), *African engagements: Africa negotiating an emerging multipolar world*. Leyde : Brill, p. 110-132.
- Fogelberg T., 2011.** « La *Global Reporting Initiative* : vers la transparence des entreprises ». Revue Réalités industrielles, mai 2011
- Franchi G., Rakotondrainibe M., Raparison E.H., Randrianarimanana P., 2013.** Accaparement des terres à Madagascar : Echos et témoignages du terrain 2013. Re :Common/Tany/SIF. Italy : Re :Common
- German L., Schoneveld G., Mwangi E. 2011.** Processes of large-scale land acquisition by investors: Case studies from sub-Saharan Africa. In *International Conference on Global Land Grabbing*, University of Sussex
- German L., Schoneveld G., Mwangi E. 2013.** Contemporary Processes of Large-Scale Land Acquisition in Sub-Saharan Africa: Legal Deficiency or Elite Capture of the Rule of Law? *World Development*, 48, 1-18
- Hanlon J., 2011.** *Understanding land investment deals in Africa. Country report: Mozambique*. Oakland: Oakland Institute
- Lahiff E., Davis N., Manenzhe T. 2012.** *Joint ventures in agriculture:Lessons from land reform projects in South Africa*. IIED/IFAD/FAO/PLAAS, London/Rome/Cape Town
- Lavers T., 2012.** Patterns of agrarian transformation in Ethiopia: State-mediated commercialisation and the 'land grab', *Journal of Peasant Studies*, 39:3-4, 795-822
- Margulis M. E., McKeon N., Borrás S. M. Jr, 2013.** Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives. *Globalizations*, 10(1) :1-23
- Medernach K., Burnod P., 2013.** Recompositions inattendues d'un système agraire malgache par l'agro-business. *Etudes rurales*, 2013/1 n°191, 63-76
- Mignot J-M., 2013.** Projets de développement : comment prendre en compte leur dimension foncière? Présentation des pratiques de la cellule d'analyse environnementale et sociale de l'AFD et de la division ARB. Réunion du Comité technique « Foncier et Développement » du 15 Novembre 2013. Chantier « transparence et négociation des contrats »
- Pagès A., 2006.** Les performances de l'Investissement Socialement Responsable : mesure et enjeux. Mémoire de fin d'étude. Paris : HEC
- Pasquier V. (coord.), Gilabert P. (coord.), Barthe-Roy D., Somda A., Turchet J., 2008.** S'implanter à Madagascar – Edition 2008-2009. Paris : UBIFRANCE/Mission Economique de Tananarive/ONUDI Madagascar
- Plançon C., 2012.** Garantir des investissements réels et durables. Les tentatives de régulation au niveau international. *Grain de sel* n° 57
- Robert-Demontrond P., Joyau A., 2009.** Résistances à la RSE : de la critique de l'auto-régulation à la critique du système capitaliste. Communication, 4^{ème} congrès RIODD "La RSE : une nouvelle régulation du capitalisme ?", Lille : France (2008). Centre de Recherche en Economie et Management (CREM)
- Schoneveld G. C., German L. 2013.** Translating Legal Rights into Tenure Security: Lessons from the New Commercial Pressures on Land in Ghana, *The Journal of Development Studies*, DOI: 10.1080/00220388.2013.858129
- TCS, 2013.** "An investment guide to Indonesia". Canadian Trade Commissioner Service (TCS)

Teyssier, A., Ramarojohn, L., Andrianirina–Ratsialonana, R., 2010. “Des terres pour l'agro-industrie internationale? un dilemme pour la politique foncière malgache ». *In* Echogéo n°11

Vermeulen S., Cotula L. 2010. Over the heads of local people: consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa. *The Journal of Peasant Studies*, 37(4), 899-916

Vorley B., Cotula L., Chan M. K., 2012. *Tipping the Balance: Policies to shape agricultural investments and markets in favour of small-scale farmers*. London : Oxfam-IIED

Wördsörfer M., 2013. « 10 years Equator Principles: a critical economic-ethical analysis”.

Osgoode Hall Law School – York University / Comparative Research in Law and Political Economy / University of California at Riverside. Research paper No. 54/2013

WTO, sd. Examen de politiques commerciales. WT/TPR/S/197. p.10-26. Voir : www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s197-02_f.doc